

CA20N
XC14
-1994
C51

Government
Publications

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

Standing Committee on Administration of Justice

Report on Control of Ammunition and Community-Based Crime Prevention Initiatives

3rd Session, 35th Parliament
43 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Administration of Justice has the honour to present its Report on Control of Ammunition and Community-Based Crime Prevention Initiatives, and commends it to the House.

Rosario Marchese, M.P.P.,
Chair

Queen's Park
June, 1994



Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Administration of Justice.
Report on control of ammunition and community-based crime prevention initiatives

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport sur le contrôle des munitions et les initiatives de prévention de la criminalité au niveau des collectivités.

ISBN 0-7778-3050-7

1. Crime prevention—Ontario—Citizen participation. 2. Ammunition. I. Title. II. Title:
Rapport sur le contrôle des munitions et les initiatives de prévention de la criminalité au
niveau des collectivités.

HV7431.O57 1994

364.4309713

C94-964046-8E

AVP-4969

**MEMBERSHIP OF THE STANDING COMMITTEE ON
ADMINISTRATION OF JUSTICE**

**ROSARIO MARCHESE
CHAIR**

**MARGARET HARRINGTON
VICE-CHAIR**

ZANANA AKANDE

BOB CHIARELLI

CHRISTEL HAECK

GARY MALKOWSKI

DAVID TILSON

GILLES BISSON

ALVIN CURLING

CHARLES HARNICK

TIM MURPHY

DAVID WINNINGER

**DONNA BRYCE
Clerk of the Committee**

**ANDREW MCNAUGHT
Research Officer**

MEMORANDUM FOR THE RECORD

DATE: 10/10/68

TO: THE DIRECTOR

FROM: [illegible]

SUBJECT: [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

STANDING COMMITTEE
ON ADMINISTRATION OF JUSTICE
SUBSTITUTE MEMBERS

ROBERT CALLAHAN

BOB FRANKFORD

GORDON MILLS

BOB RUNICMAN

JENNY CARTER

NORM JAMISON

STEVE OWENS

PAUL WESSENGER



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114673015>

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
PREFACE	1
INTRODUCTION	2
CONTROL OF AMMUNITION	2
Introduction	2
Constitutional Issues	3
Ammunition Control Legislation	4
Definition of Ammunition	5
Ammunition Permits	5
Penalties	6
Ammunition Registry	6
Private Sale of Ammunition	7
Regulating Ammunition Purchased Outside the Province	8
Committee Recommendations	9
COMMUNITY-BASED CRIME PREVENTION INITIATIVES	11

PREFACE

Under the Standing Orders of the Legislative Assembly, the Standing Committee on Administration of Justice may examine issues on its own initiative and report to the Legislature. A motion passed by the Committee on May 16, 1994, designated for study the issues of ammunition control and community-based crime prevention initiatives. In particular, the Committee's mandate was to consider:

- (a) The role the government of Ontario can play in the control of:
 - the retail sale of ammunition;
 - the private sale of ammunition;
 - ammunition purchased outside the province or country,

including mechanisms available to the provincial government and possible amendments which the Government of Ontario should urge the federal government to introduce.
- (b) Community-based crime prevention initiatives which exemplify the partnership required among all members of society in communities throughout Ontario.

To assist the Committee in its deliberations, public hearings were held in Toronto on June 6, 7 and 8, 1994. The Committee heard from witnesses who were invited to appear before the Committee and from the general public. These witnesses included constitutional law experts, the Chief Provincial Firearms Officer for Ontario, police officers, a crown attorney, a criminologist, and representatives from gun control, hunting and victims of crime groups. A detailed list of witnesses is set out in the appendix to this report.

The Committee was assisted throughout its deliberations by the Clerk of the Committee, Donna Bryce, and by Andrew McNaught of the Legislative Research Service.

INTRODUCTION

In recent months, a number of shocking incidents - including the drive-by shooting of a foreign visitor in Ottawa, and the murder of a young woman during the robbery of a restaurant in Toronto - have confirmed fears about the increasingly random nature of violent crime in this province. More generally, the attention focused on violent crime by the news media has heightened public concern about violent crime, while the police are telling us that the use of guns in the commission of robberies and assaults is more frequent, and there is evidence that violence in our schools is increasing.

Some observers point out that the statistics on violent crime do not support the view that there is a serious crime problem in Ontario. Others believe that violent crime reflects a moral crisis in our society and, as such, is a problem beyond the capacity of legislators to address. Still others cite economic factors as the source of violent crime.

While the Committee is cognizant of these views, it is also sensitive to the clear demand of the public that governments take immediate action to address the problem of violent crime. Accordingly, the Committee, in this report, has set out a number of additional steps it feels the provincial government can take in the areas of ammunition control and community-based crime prevention initiatives. The Committee urges the government to give these recommendations immediate consideration.

CONTROL OF AMMUNITION

Introduction

Currently, the only restriction on the purchasing of ammunition is that it is illegal to sell ammunition to a person under 16 years of age, unless the person holds a valid Minors Permit that has been issued to allow a minor to use a gun to hunt for

sustenance reasons. If the person appears to be under the age of 16, proof of age must be presented. Thus, a criminal who has obtained a weapon, either legally or illegally, and who meets the age criteria noted above, can legally purchase ammunition for that weapon.

In considering ways to deal with the problem of illegally obtained guns being used with legally obtained bullets, the Committee examined the feasibility of provincial legislation aimed at controlling the purchase and sale of ammunition. In this regard, the Committee notes that a private member's bill currently before the House, namely, Bill-151, *An Act to control the Purchase and Sale of Ammunition*¹, has been referred to this Committee for consideration later this summer. Witnesses who appeared before the Committee were asked to comment on this bill, and on ammunition control legislation generally.

Constitutional Issues

Gun control in Canada has traditionally been regarded as a matter falling within the area of criminal law, an area for which the federal government has responsibility under the *Constitution Act, 1867*. Since it could be argued that a provincial law designed to control the purchase and sale of ammunition would constitute a form of gun control, the Committee had to consider whether such legislation would infringe on the federal government's power to enact criminal law.

The Committee, therefore, obtained legal opinions from two constitutional law experts: Professor Katherine Swinton, of the Faculty of Law at the University of Toronto, and Professor Peter Hogg, from York University's Osgoode Hall Law School. Both Professor Swinton and Professor Hogg concluded that a provincial law, such as Bill 151, aimed at the control of the purchase and sale of ammunition

¹ Bill 151, *An Act to control the Purchase and Sale of Ammunition*, 3rd Sess., 35th Leg. Ont. 43 Eliz. II, 1994 (Introduced by Bob Chiarelli, MPP, Ottawa-West).

within the province, would likely be constitutionally valid. Specifically, they noted that, under the property and civil rights power given to the province in the *Constitution Act, 1867*, provinces have assumed authority to regulate the purchase and sale of dangerous commodities. In the view of Professor Swinton and Professor Hogg, Bill 151 fits within the traditional regulatory framework for dangerous substances, since it restricts the purchase of a dangerous substance (ammunition) to those with a valid reason for having it. They also pointed out that ammunition control legislation would be comparable to existing provincial legislation restricting the sale of other dangerous substances to minors, such as cigarettes and alcohol.

Professor Swinton and Professor Hogg also suggested that a provincial law purporting to regulate the importation of ammunition from another province or country would be less likely to withstand a constitutional challenge, as a strong argument could be made that such a law fell within the federal government's power to regulate interprovincial and international trade.

Based on the legal advice outlined above, it is the view of the Committee that the province, in all likelihood, has jurisdiction to enact legislation regulating the purchase and sale of ammunition within the province.

Ammunition Control Legislation

Ammunition control legislation would restrict the sale of ammunition to those who hold some form of permit or other identification. Bill 151, for example, would restrict the sale of ammunition to persons holding a valid Ontario Outdoors Card with the appropriate hunting licence or a valid Firearms Acquisition Certificate issued under the *Criminal Code*. Under the bill, it would be an offence to purchase or sell ammunition if these conditions were not met.

Set out below is a summary of the recommendations made by witnesses who appeared before the Committee with respect to ammunition control legislation.

Definition of Ammunition

One witness pointed out that Bill 151 does not include a definition of "ammunition." In order to capture the private sale of ammunition (discussed later in this report), it was recommended that the bill include a definition that refers to all of the components of ammunition, including casing, powder, and primers, as well as bullets, shot, pellets and BBs.

Ammunition Permits

Several witnesses were supportive of the idea that purchasers of ammunition be required to show some form of identification or permit. Such a system, it was argued, would allow the province to control the sale of ammunition and, therefore, the ability to use illegally obtained guns.

Some of these witnesses also argued that, regardless of the type of permit system that might be established, it would be patently unsafe to allow anyone under the age of 18 to purchase ammunition.

The Chief Provincial Firearms Officer for Ontario (the CPFO) told the Committee that he favoured federal legislation in this area. However, he also said that if the province decided to act, it could regulate the purchase and sale of ammunition by requiring purchasers to show photo identification at the time of purchase, and by requiring retailers to record certain information contained in the photo identification document. Failure to present photo identification or failure to record information would constitute an offence.

The Ontario Handgun Association and the Ontario Federation of Anglers and Hunters, on the other hand, objected to Bill 151, arguing that the bill would penalize thousands of recreational gun owners in the province who do not maintain a current federal Firearms Acquisition Certificate or valid Ontario Outdoors Card. The Ontario Handgun Association recommended that any ammunition control

legislation the province decides to implement should provide an exemption for persons who have been authorized by the police to own a firearm, persons who owned a firearm prior to the time the Firearms Acquisition Certificate provisions took effect, and persons who have expired certificates.

The Ontario Federation of Anglers and Hunters would rather see the provincial government focus its efforts on lobbying the federal government for changes to the *Criminal Code* that would toughen penalties for firearms offenses.

Penalties

Under Bill 151, persons convicted of an unlawful sale or purchase would be subject to a fine of up to \$5,000 for a first offence, and a fine of up to \$10,000 for a second offence. Some witnesses recommended that, in addition to these penalties, retailers of ammunition who are convicted of an unlawful sale should have their licenses suspended or revoked, depending on the severity of the offence.

Ammunition Registry

Another suggestion made for regulating the sale of ammunition was the creation of an ammunition registration system, under which retailers would be required to register all sales of ammunition.

The CPFO felt that a record keeping system could be useful as an investigative tool in shooting investigations, but also pointed out that it would be difficult to ensure compliance with such a system, as the office of the CPFO does not have enough staff to conduct inspections of all ammunition retailers in the province.

The CPFO went on to say that, if the provincial government chose to create an ammunition registration system, it could require retailers to keep record of sale registers in accordance with forms provided by the office of the CPFO. Under

this system, every police officer, firearms officer, local registrar of firearms, and conservation officer would have access to the ledgers when conducting an investigation of a crime involving a firearm. The information to be recorded in the ledger would include the date of sale, the name of the purchaser, particulars from the identification document required to be produced at the time of sale, and the calibre and amount of ammunition purchased.

Private Sale of Ammunition

The private sale of ammunition refers to the "reloading market," which includes persons who make their own ammunition for their own use, persons who make and sell ammunition for a second income, gun clubs that reload and sell ammunition to their own members and guests at discounted prices, and the sale of ammunition at gun shows. The reloading market in Ontario is estimated to produce several million rounds of ammunition per year, and involves an estimated 50,000 - 80,000 "reloaders."

The Committee was told by the CPFO that the position of the federal government with respect to reloaded ammunition is that, if a person sells reloaded ammunition for approximately the same amount as it cost to make it, the sale is not considered to be a retail sale. Therefore, it is not covered by the *Explosives Act*, the federal legislation regulating the manufacture, transportation, and availability of explosives, including ammunition.

Bill 151 does not specifically deal with the regulation of the private sale of ammunition. The view of the CPFO is that it would be preferable to have the private sale of ammunition regulated under the *Criminal Code*, as this would allow any police officer to enforce such a law. However, in the event that the provincial government decides to legislate in this area, the CPFO recommended that the law apply to "any person selling ammunition in Ontario to any other person." The CPFO also pointed out that a law governing the private sale of ammunition could only be enforced when a person is "found committing an

offence" (for example, during the course of an investigation of some other offence), since the office of the CPFO does not have sufficient staff to investigate unauthorized ammunition dealers.

Regulating Ammunition Purchased Outside the Province

As noted in the Constitutional Issues section of this report, it was the view of the constitutional law experts who provided opinions to the Committee that a provincial law purporting to regulate the importation of ammunition from outside the province or country would likely be open to a constitutional challenge on the ground that the province was infringing on the federal government's authority to regulate interprovincial and international trade. Professor Hogg suggested that a possible way around this constitutional difficulty would be to enact a law which made it an offence to possess ammunition without a permit. A law worded in this way, Professor Hogg suggested, would not directly regulate interprovincial or international trade. However, Professor Hogg also cautioned that, in his view, such a law would be more vulnerable to a constitutional challenge than a provincial law that was specifically directed at regulating the sale of ammunition within the province.

It was also pointed out to the Committee, by the legal experts and other witnesses, that there would be significant enforcement difficulties associated with legislation aimed at controlling the importation of ammunition, as it would be almost impossible to detect ammunition crossing provincial borders. If other provinces did not enact similar legislation, Ontario would become, in the words of the CPFO, "an enforcement island in a sea of no controls."

In light of the constitutional and practical difficulties noted above, witnesses recommended that Ontario urge the federal government to make it more difficult to illegally import ammunition into Canada. For example, the CPFO recommended that Ontario ask the federal government to instruct its customs officers to strictly enforce the quantity and age restrictions on the importation of

ammunition contained in the *Explosives Act*. The Canadian Police Association recommended that the Ontario government lend its support to the creation of a National Border Protection Service to intercept the flow of illegal ammunition and weapons into the country.

Committee Recommendations

The message delivered to the Committee was clear: Ontario citizens want government, whether federal or provincial, to take immediate action to address the problem of violent crime. Ammunition control legislation is one step the provincial government could take to respond to the public's concerns.

According to the legal advice provided to the Committee, the province has jurisdiction to enact ammunition control legislation, as long as it is limited to controlling the purchase and sale of ammunition within the province. Moreover, it is not clear that amendments to the Criminal Code currently being considered by the federal government will include controls on the sale of ammunition.

Accordingly, the Committee believes the provincial government should take the lead on this issue by enacting ammunition control legislation as soon as possible. In this regard, the Committee sees Bill 151 as a good basis for such legislation, but recommends that the government also consider the suggestions received by the Committee for enhancing the bill.

The Committee, therefore, recommends:

That Bill 151, or similar legislation, be enacted and that the government consider the following matters in connection with such legislation:

- including in the legislation a definition of "ammunition" which refers to all of the components of ammunition, including casing, powder, and primers, as well as bullets, shot, pellets and BBs;

- that the requirement of photo identification would be preferable to a requirement that purchasers of ammunition show a valid Ontario Outdoors Card with the appropriate hunting licence or a valid Firearms Acquisition Certificate;
- establishing a minimum age of 18, or some other minimum age, in order to be able to purchase ammunition;
- establishing penalties for retailers of ammunition, such as the suspension or revocation of their retailer's licence, if they are convicted for an unlawful sale of ammunition;
- establishing an ammunition registration system that would require retailers to register all retail sales of ammunition;
- creating an offence of possession of ammunition without an ammunition permit; and
- establishing a system for the collection of statistics on firearms-related offenses committed in Ontario.

In addition, and in recognition of the fact that it would be preferable to have federal legislation in this area, the Committee recommends that Ontario urge the federal government to establish ammunition control legislation through amendments to the Criminal Code, and to take steps to deal with the problem of illegally imported firearms and ammunition.

The Committee, therefore, recommends:

That the Ontario government urge the federal government to:

- amend the Criminal Code to restrict the sale of ammunition;
- improve surveillance at Canadian border crossings in order to stop the flow of firearms and ammunition into the country; and
- review the existing limits placed on the importation of ammunition.

COMMUNITY-BASED CRIME PREVENTION INITIATIVES

In the first part of this report, the Committee focused on legislative measures the provincial and federal governments could take to deal with violent crime. The second part of the report considers crime prevention initiatives that could be taken by Ontario communities.

The Committee heard from Constable Tom Whitehead of the Metropolitan Toronto Police Force about the success of the many existing community-based policing programs that have been initiated in the Metropolitan Toronto area. For example, Constable Whitehead noted that the officers on bicycles program has been well received in many communities. The Neighbourhood Watch Program, whereby the community becomes the "eyes and ears" for the police by knowing when a situation requires police assistance, has proven to be very successful. In fact, the success of Neighbourhood Watch has inspired the initiation of a number of similar programs, including Vertical Watch (for high-rise buildings), Hospital Watch (instituted in larger hospitals), School Watch (a student program instituted in Scarborough schools), Mall Watch and Taxis on Patrol. All these programs provide a means for improved citizen contact with the police.

Another success cited by Constable Whitehead is the Block Parent program, which designates houses that will offer a safe haven for children in need of protection. PC COPS, a computer system that allows the police to inform residents whenever there has been a crime committed in their neighbourhood, is in place in half of the police divisions in Metro Toronto. This system is funded by the community.

A number of school programs have also been established by the police, including the drug awareness program, and the VIP (values, influences and peers) program. In addition, the Metro Police Street Crime Unit now goes into Toronto high schools to talk to students about crime issues.

Finally, a breakfast club program, run by the police and funded by the community, provides meals to economically disadvantaged children and allows police to establish contact with them.

As for the future, Constable Whitehead described a successful program in England called "adopt-a-block", whereby residents of a particular city block assume responsibility for everything that occurs on that block, from littering to crack houses. This program will be considered by Metro Toronto Police. Constable Whitehead also noted that Metro Toronto Police has introduced a new program, "Beyond 2000," which will significantly expand community-based policing in Toronto.

While the Committee heard an impressive account of existing community-based policing initiatives in the Metropolitan Toronto Area, it did not receive any specific recommendations from other witnesses for new initiatives. However, the Committee was assisted in this regard by position papers provided by each caucus. The following is a summary of the proposals for new community-based crime prevention programs described in these papers.

- Safety Audits - Municipalities and communities should be encouraged to carry out safety audits to help reduce opportunities for crime. For example, municipalities and communities could seek advice from local police services boards, and planning and social agency officials about how to make local neighbourhoods and new developments safer. The province could provide low-cost loans to municipalities to conduct safety audits. The province could also require Ontario Housing Corporation and all other provincial non-profit housing agencies to carry out safety audits.
- Planning Together Process - This process, initiated by the Ontario Housing Corporation, is designed to strengthen the respect held by residents of OHC housing for their communities through involvement in decision-making about community safety and security issues, as well as discrimination and harassment issues. The Committee feels this process should be encouraged to continue.
- Crime Prevention Advisory Councils - Such bodies would consist of individuals with expertise in the fields of crime prevention, social services,

health, law enforcement, as well as members of the general public. The role of these councils would be to:

- provide the provincial government with advice on crime prevention;
 - act as an information resource centre for municipalities, educators, social agencies, and other local organizations seeking information or expertise on crime prevention.
-
- Safe Neighbourhood Program - Initiated by the provincial government, this program would establish a series of planning criteria to be met by applicants for development permits. If the project met the required criteria, it would be allowed to advertise itself as a "safe neighbourhood."
 - Rural Crime Prevention Programs - The provincial government, together with local governments and police departments, could develop crime prevention and community-based policing models that meet the needs of rural communities. For example, a modified version of Neighbourhood Watch could be implemented in rural areas.

The community-based crime prevention programs outlined above are acknowledged and received by the Committee.

aux municipalités des prêts à faible taux d'intérêt qui leur permettraient d'effectuer des vérifications de sécurité. Il pourrait également exiger que la Société de logement de l'Ontario et tous les autres organismes de logement provinciaux à but non lucratif procèdent à de telles vérifications.

- Planifier ensemble - Ce processus, mis en oeuvre par la Société de logement de l'Ontario, a pour but d'accroître le respect des résidentes et des résidents des logements de la SLO envers leur collectivité en les faisant participer à la prise des décisions concernant la sécurité dans la collectivité et les questions de discrimination et de harcèlement. Le comité considère que l'on devrait encourager le maintien de ce processus.

- Conseils consultatifs sur la prévention de la criminalité - Participeraient à ces conseils des personnes possédant des compétences en prévention de la criminalité, services sociaux, santé et respect de la loi, de même que des membres du public en général. Leurs rôles seraient :

- de fournir au gouvernement provincial des conseils en matière de prévention de la criminalité;

- d'agir comme centre d'information pour les municipalités, les éducatrices et les éducateurs, les organismes sociaux et autres organismes locaux désirant obtenir de l'information ou des conseils en matière de prévention de la criminalité.

- Programme de sécurité dans les quartiers - Mis en oeuvre par le gouvernement provincial, ce programme définirait une série de conditions à remplir par quiconque demande un permis d'aménagement. Tout projet répondant aux conditions requises pourrait alors se présenter comme un «quartier sûr».

- Programmes de prévention de la criminalité en milieu rural - Le gouvernement provincial, en collaboration avec l'administration locale et les services de police, pourrait élaborer des modèles de prévention de la criminalité et de surveillance communautaire répondant aux besoins des collectivités rurales. Par exemple, une version modifiée du programme de surveillance de quartier pourrait être mise en oeuvre dans les régions rurales.

Le comité a pris note et connaissance des programmes susmentionnés de prévention de la criminalité au niveau des collectivités.

- Vérifications de sécurité - On devrait encourager les municipalités et les collectivités à effectuer des vérifications de sécurité pour diminuer les occasions de commettre des actes criminels. Par exemple, les municipalités et collectivités devraient se renseigner auprès des commissions locales de services policiers et de représentants d'organismes de planification et organismes sociaux pour savoir comment rendre les quartiers et les nouveaux lotissements plus sécuritaires. Le gouvernement provincial pourrait offrir

criminalité au niveau des collectivités qui sont expliquées dans ces documents.

utiles. Voici donc un résumé des propositions de nouveaux programmes de prévention de la

exposés de position fournis par chacun des groupes parlementaires lui ont cependant été

recommandations précises d'autres témoins pour la création de nouvelles initiatives. Des

existantes au niveau des collectivités dans la région du Grand Toronto, il n'a pas reçu de

Bien que le comité ait obtenu un compte rendu impressionnant des initiatives de prévention

2000), qui améliorera considérablement la surveillance communautaire à Toronto.

urbaine de Toronto avait lancé un nouveau programme, «Beyond 2000» (au-delà de l'an

programme. L'agent Whitehead a également mentionné que la police de la communauté

aux fumées de crack. La police de la communauté urbaine de Toronto examinera ce

d'un îlot donné assument la responsabilité de tout ce qui s'y déroule, de l'abandon de débris

en Angleterre, le programme «partenez un îlot», selon lequel les résidentes et les résidents

En ce qui concerne l'avenir, l'agent Whitehead a décrit un programme qui connaît du succès

eux.

fournit des repas aux enfants défavorisés et permet à la police d'établir des contacts avec

En dernier lieu, un club de petit déjeuner, organisé par la police et financé par la collectivité,

questions entourant les actes criminels.

urbaine se rendent dans des écoles secondaires de Toronto pour discuter avec les élèves de

En outre, des membres de la section des crimes de rue de la police de la communauté

programme de sensibilisation antidrogue et le programme VIP (valeurs, influences et pairs).

La police a également mis en oeuvre des programmes en milieu scolaire, notamment le

INITIATIVES DE PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS

Dans la première partie du présent rapport, le comité mettait l'accent sur les mesures législatives que les gouvernements provincial et fédéral pourraient prendre pour régler le problème des actes criminels avec violence. Dans la deuxième partie, on examine des initiatives de prévention de la criminalité que les collectivités ontariennes pourraient entreprendre.

L'agent Tom Whitehead, de la police de la communauté urbaine de Toronto, a fait part au comité du succès des nombreux programmes communautaires de maintien de l'ordre mis en oeuvre dans la région du Grand Toronto. Il a déclaré notamment que le programme des policiers à bicyclette a été bien accueilli dans de nombreuses collectivités. Le programme de surveillance de quartier, dans le cadre duquel la collectivité devient «tout yeux, tout oreilles» pour la police en sachant quand une situation nécessite l'aide des policiers, est très réussi. D'ailleurs, le succès de ce programme a inspiré la création d'autres programmes semblables, dont la surveillance verticale (dans les tours d'habitation), la surveillance hospitalière (dans les grands hôpitaux), la surveillance en milieu scolaire (un programme à l'intention des élèves mis en oeuvre dans les écoles de Scarborough), la surveillance des centres commerciaux, et les taxis de patrouille. Tous ces programmes amélioreraient le contact des citoyens avec la police.

Le programme Parents-Secours, qui désigne des maisons où les enfants ayant besoin de protection peuvent se réfugier, est une autre réussite mentionnée par l'agent Whitehead. PC COPS, un système informatisé qui permet à la police d'informer les résidentes ou les résidents lorsqu'un acte criminel a été commis dans leur quartier, est installé dans la moitié des services de police de la communauté urbaine de Toronto. Ce système est financé par la collectivité.

Le comité recommande par conséquent ce qui suit :

- Le gouvernement de l'Ontario doit recommander avec insistance au gouvernement fédéral :
 - de modifier le *Code criminel* de manière à limiter la vente de munitions;
 - d'accroître la surveillance aux passages de la frontière canadienne afin d'enrayer l'entrée d'armes à feu et de munitions au pays;
 - de revoir les limites actuelles imposées à l'importation de munitions.

- inclure dans la loi une définition du terme «munitions» englobant tous les éléments des munitions, c'est-à-dire la douille, la poudre et les amorces, de même que les balles, les cartouches, les plombs et les armes à air comprimé;

- obliger les acheteurs de munitions à présenter une pièce d'identité valide avec photographie plutôt qu'une Carte Plein air de l'Ontario, accompagnée du permis de chasse approprié ou une autorisation d'acquisition d'armes à feu valide;

- fixer à 18 ans, par exemple, l'âge minimum requis pour pouvoir acheter des munitions;

- déterminer des pénalités pour les détaillants de munitions, par exemple la suspension ou la révocation du permis des détaillants, qui sont reconnus coupables de vente illégale de munitions;

- créer un système d'enregistrement des munitions qui obligerait les détaillants à consigner par écrit toutes les ventes de munitions;

- faire de la possession de munitions sans permis une infraction;

- créer un système qui permettrait de recueillir des statistiques sur les infractions liées à des armes à feu en Ontario.

En outre, reconnaissant le fait qu'il serait préférable d'avoir une loi fédérale à cet égard, le comité recommande au gouvernement de l'Ontario d'exhorter le gouvernement fédéral à réglementer les munitions en apportant les modifications nécessaires au *Code criminel*, et à prendre les mesures nécessaires pour régler le problème de l'importation illégale d'armes à feu et de munitions.

L'Association canadienne des policiers recommande que le gouvernement de l'Ontario appuie la création d'un service de protection des frontières nationales pour intercepter les munitions et armes illégales qui entrent au pays.

Recommandations du comité

Le message transmis au comité est clair : les citoyens de l'Ontario veulent que le gouvernement, fédéral ou provincial, prenne des mesures immédiates pour régler le problème des actes criminels avec violence. L'adoption d'une loi sur la réglementation des munitions est une démarche que le gouvernement pourrait entreprendre pour apaiser les inquiétudes de la population.

Selon les conseils juridiques que le comité a obtenus, la province possède la compétence nécessaire pour adopter une loi sur la réglementation des munitions, pourvu qu'une telle loi se limite à réglementer l'achat et la vente de munitions dans la province. En outre, on ne sait pas encore si les modifications au *Code criminel* qui sont présentement envisagées par le gouvernement fédéral comprendront des mesures visant à réglementer la vente de munitions. Par conséquent, le comité est d'avis que le gouvernement provincial devrait donner le ton en adoptant le plus tôt possible une loi sur la réglementation des munitions. À cet égard, il considère que le projet de loi 151 constitue un bon fondement pour une telle loi, mais recommande au gouvernement de tenir compte également des suggestions faites au comité pour l'améliorer.

Le comité recommande par conséquent ce qui suit :

Le projet de loi 151, ou un projet de loi de cette nature, doit être adopté et le gouvernement doit tenir compte des points suivants au moment d'élaborer la loi :

Réglementation des munitions achetées à l'extérieur de la province

Comme il est mentionné dans la partie Questions constitutionnelles du présent rapport, les spécialistes en droit constitutionnel qui ont donné leur opinion au comité croient qu'une loi provinciale qui prétend réglementer l'importation de munitions d'une autre province ou d'un autre pays ferait sans doute l'objet d'une contestation constitutionnelle, car on pourrait invoquer des arguments selon lesquels la province empiète sur le pouvoir du gouvernement fédéral de réglementer les échanges interprovinciaux et internationaux. Le professeur Hogg a laissé entendre qu'une manière possible d'éviter cette difficulté constitutionnelle serait de promulguer une loi en vertu de laquelle la possession de munitions sans permis constituerait une infraction. Une loi ainsi formulée, selon lui, ne réglementerait pas directement les échanges interprovinciaux ou internationaux. Le professeur Hogg a toutefois fait une mise en garde selon laquelle, à son avis, une telle loi serait plus vulnérable à une contestation constitutionnelle qu'une loi provinciale visant expressément à réglementer la vente de munitions dans la province.

Les juristes et d'autres témoins ont également fait remarquer au comité qu'une loi visant à réglementer l'importation de munitions entraînerait des difficultés considérables en ce qui concerne l'application, car il serait presque impossible de détecter les munitions qui traversent les frontières provinciales. Si les autres provinces n'adoptaient pas de loi semblable, l'Ontario deviendrait, selon le CPPAFO, «un îlot de réglementation dans une mer incontrôlée».

Étant donné les difficultés constitutionnelles et pratiques susmentionnées, les témoins ont recommandé que le gouvernement de l'Ontario engage le gouvernement fédéral à faire en sorte qu'il soit plus difficile d'importer illégalement des munitions au Canada. Par exemple, le CPPAFO recommande que le gouvernement de l'Ontario demande au gouvernement fédéral d'exiger que ses agents des douanes appliquent strictement les restrictions d'âge et de quantité prévues dans la *Loi sur les explosifs* en ce qui concerne l'importation de munitions.

Vente privée de munitions

La vente privée de munitions renvoie au «marché du rechargement», qui englobe les personnes qui fabriquent leurs propres munitions pour usage personnel, celles qui fabriquent et vendent des munitions pour en tirer un deuxième revenu, les clubs de tir qui rechargent des munitions et les vendent à rabais à leurs propres membres et invités, ainsi que la vente de munitions lors de salons des armes à feu. On estime que ce marché, en Ontario, produit plusieurs millions de cartouches par année et compte de 50 000 à 80 000 «rechargeurs».

Le chef provincial des préposés aux armes à feu de l'Ontario a déclaré au comité que la position du gouvernement fédéral relativement aux munitions rechargées est que si quelqu'un vend de telles munitions à peu près au même prix qu'il lui en coûte pour les fabriquer, la vente n'est pas considérée comme une vente au détail. Elle n'est donc pas assujettie à la *Loi sur les explosifs*, loi fédérale régissant la fabrication, le transport et la disponibilité d'explosifs, notamment des munitions.

Le projet de loi 151 ne traite pas de la vente privée de munitions de façon précise. Le CPPAFO croit qu'il serait préférable que la vente privée de munitions soit réglementée par le *Code criminel* puisque tous les policiers auraient ainsi le pouvoir de faire respecter la loi. Cependant, si le gouvernement provincial décide de légiférer dans ce domaine, le CPPAFO recommande que la loi s'applique à «quiconque vend des munitions à autrui en Ontario». Il ajoute qu'une loi régissant la vente privée de munitions ne pourrait être mise à exécution que «lorsqu'on constate qu'une personne commet une infraction» (par exemple, pendant une enquête relative à une autre infraction), étant donné que le bureau du CPPAFO n'a pas suffisamment de personnel pour faire enquête sur les vendeurs non autorisés de munitions.

Pénalités

En vertu du projet de loi 151, toute personne reconnue coupable de vente ou achat illégal serait passible d'une amende maximale de 5 000 \$ pour une première infraction et d'une amende maximale de 10 000 \$ pour une infraction subséquente. Des témoins recommandent que, outre ces pénalités, les détaillants de munitions qui sont reconnus coupables de vente illégale se voient suspendre ou révoquer leur permis, selon la gravité de l'infraction.

Enregistrement des munitions

Une autre suggestion concernant la réglementation de la vente de munitions est la création d'un système d'enregistrement des munitions, qui obligerait les détaillants à enregistrer toutes les ventes de munitions.

Selon le chef provincial des préposés aux armes à feu de l'Ontario (CPPAFO), un système de tenue de dossiers pourrait être utile comme outil pour faciliter les enquêtes à la suite de fusillades, mais il serait difficile d'assurer la conformité avec un tel système puisque le bureau du CPPAFO ne compte pas suffisamment de personnel pour procéder à des inspections chez tous les détaillants de munitions de la province.

Le CPPAFO ajoute que si le gouvernement provincial décidait de créer un système d'enregistrement des munitions, il pourrait exiger que les détaillants tiennent un registre des ventes selon les formulaires fournis par le bureau du CPPAFO. En vertu de ce système, tous les policiers, préposés aux armes à feu, registraires locaux des armes à feu et agents de conservation auraient accès aux grands livres lors d'enquêtes sur des actes criminels commis avec des armes à feu. Les renseignements à consigner seraient la date de la vente, le nom de l'acheteur, les détails de la pièce d'identité exigée au moment de la vente, le calibre des munitions achetées et la quantité.

Certains de ces témoins ont également affirmé que, quel que soit le type de système que l'on adopterait relativement aux permis, il serait manifestement imprudent d'autoriser toute personne de moins de 18 ans à acheter des munitions.

Le chef provincial des préposés aux armes à feu de l'Ontario a déclaré être en faveur d'une loi fédérale à cet égard. Cependant, il a ajouté que si le gouvernement provincial décidait d'agir, il pourrait réglementer l'achat et la vente de munitions en exigeant que les acheteurs présentent une pièce d'identité avec photographie au moment de l'achat, et que les détaillants consistent par écrit certains renseignements figurant sur la pièce d'identité. Le défaut de présenter une pièce d'identité avec photographie ou de consigner les renseignements en question constituerait une infraction à la loi.

L'Ontario Handgun Association et l'Ontario Federation of Anglers and Hunters s'opposent par contre au projet de loi 151, soutenant qu'il pénaliserait des milliers de personnes possédant des armes à des fins d'agrément dans la province mais n'ayant pas d'autorisation fédérale d'acquisition d'armes à feu à jour ni de Carte Plein air de l'Ontario valide. L'Ontario Handgun Association recommande que toute loi sur la réglementation des munitions que la province décide d'adopter prévoie une exemption pour les personnes autorisées par la police à posséder une arme à feu, les personnes qui possédaient une arme avant l'entrée en vigueur des dispositions de l'autorisation d'acquisition d'armes à feu, et les personnes ayant une autorisation échu.

L'Ontario Federation of Anglers and Hunters préférerait que le gouvernement provincial s'attache à faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il apporte au *Code criminel* des modifications qui rendraient plus sévères les pénalités en cas d'infractions concernant des armes à feu.

Loi sur la réglementation des munitions

Une loi sur la réglementation des munitions limiterait la vente de munitions aux titulaires d'un permis ou d'une autre forme d'identification. Le projet de loi 151, par exemple, limiterait la vente de munitions aux personnes titulaires d'une Carte Plein air de l'Ontario valide accompagnée du permis de chasse approprié ou d'un certificat d'acquisition d'armes à feu valide délivré aux termes du *Code criminel*. En vertu du projet de loi, l'achat ou la vente de munitions dans les cas où ces conditions ne sont pas remplies constituerait une infraction.

Voici maintenant un résumé des recommandations faites par les témoins relativement à une loi sur la réglementation des munitions.

Définition de munitions

Un témoin a fait remarquer que le projet de loi 151 ne donne pas de définition du terme «munitions». Afin que la vente privée de munitions (dont il est question plus loin dans le présent rapport) soit également visée, on recommande que le projet de loi comprenne une définition englobant tous les éléments des munitions, c'est-à-dire la douille, la poudre et les amorces, de même que les balles, les cartouches, les plombs et les armes à air comprimé.

Permis de munitions

Plusieurs témoins sont d'accord avec l'idée que les acheteurs de munitions soient tenus de présenter une pièce d'identité ou un permis. Un tel système, a-t-on soutenu, permettrait au gouvernement provincial de réglementer la vente de munitions et, par conséquent, la possibilité de se servir d'armes obtenues illégalement.

conçue pour réglementer l'achat et la vente de munitions constituerait une forme de réglementation des armes à feu, le comité a dû déterminer si une telle loi contreviendrait au pouvoir du gouvernement fédéral de promulguer les lois en matière de droit criminel.

Le comité a par conséquent obtenu l'avis légal de deux spécialistes en droit constitutionnel, soit la professeure Katherine Swinton, de la faculté de droit de l'Université de Toronto, et le professeur Peter Hog, de l'Osgoode Hall Law School de l'Université York. Les

professeurs Swinton et Hog en sont tous deux venus à la conclusion qu'une loi provinciale, comme le projet de loi 151, visant la réglementation de l'achat et de la vente de munitions dans la province, serait probablement jugée valable au point de vue constitutionnel. Plus particulièrement, ils ont fait remarquer qu'en vertu du pouvoir concernant les biens et les droits civils accordé aux provinces par la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces ont accepté le pouvoir de réglementer l'achat et la vente de produits dangereux. Selon les professeurs Swinton et Hog, le projet de loi 151 s'inscrit dans le cadre de réglementation traditionnel des produits dangereux puisqu'il limite l'achat d'un produit dangereux (des munitions) aux personnes ayant des motifs valables d'en posséder. Ils ont également souligné

qu'une loi sur la réglementation des munitions serait comparable à la loi provinciale actuelle qui interdit la vente d'autres substances nocives, par exemple les cigarettes et l'alcool, à des mineurs.

Les professeurs Swinton et Hog ont également laissé entendre qu'une loi provinciale qui prendrait réglementer l'importation de munitions d'une autre province ou d'un autre pays serait moins susceptible de résister à une contestation constitutionnelle, car on pourrait invoquer de solides arguments selon lesquels une telle loi relève du pouvoir du gouvernement fédéral de réglementer les échanges interprovinciaux et internationaux.

D'après les conseils juridiques énoncés ci-dessus, le comité croit que la province, selon toute probabilité, a la compétence nécessaire pour adopter une loi visant à réglementer l'achat et la vente de munitions dans la province.

RÉGLEMENTATION DES MUNITIONS

Introduction

À l'heure actuelle, la seule restriction concernant l'achat de munitions est qu'il est illégal de vendre des munitions à une personne de moins de 16 ans, à moins qu'elle ne détienne un permis de mineur valide délivré pour lui permettre de se servir d'une arme à feu pour chasser afin d'assurer sa subsistance. Si la personne semble âgée de moins de 16 ans, on doit exiger une preuve d'âge. Par conséquent, un criminel qui a réussi à se procurer une arme, légalement ou non, et qui satisfait à la condition d'âge susmentionnée peut légalement acheter des munitions pour son arme.

En examinant des solutions possibles au problème des armes obtenues illégalement mais utilisées avec des balles achetées légalement, le comité a étudié la possibilité d'adopter une loi provinciale visant à réglementer l'achat et la vente de munitions. À cet égard, le comité fait remarquer qu'un projet de loi de député présentement à l'étude à l'Assemblée législative, soit le projet de loi 151, *Loi visant à réglementer l'achat et la vente de munitions*¹, lui a été soumis pour qu'il l'examine plus tard au cours de l'été. On a demandé aux témoins qui se sont présentés devant le comité de faire des commentaires sur ce projet de loi, et sur la loi concernant la réglementation des munitions en général.

Questions constitutionnelles

La réglementation des armes à feu au Canada est traditionnellement considérée comme une question de droit criminel, domaine dont la *Loi constitutionnelle de 1867* confie la responsabilité au gouvernement fédéral. Comme on pourrait soutenir qu'une loi provinciale

¹ Projet de loi 151, *Loi visant à réglementer l'achat et la vente de munitions*, 3^e session, 35^e législature, Ontario, 43 ELIZABETH II, 1994 (présenté par Bob Chiarelli, député, Ottawa-Ouest).

INTRODUCTION

Des incidents odieux survenus au cours des derniers mois — fusillade au volant d'une voiture d'un visiteur étranger à Ottawa, meurtre d'une jeune femme lors d'une agression à main armée dans un restaurant de Toronto — confirment les craintes sur le caractère de plus en plus aléatoire des actes criminels avec violence commis dans la province. De manière plus générale, l'attention accordée dans les médias aux actes criminels avec violence a intensifié les inquiétudes de la population à ce sujet, les services policiers déclarent que les auteurs de vols et de voies de fait se servent plus souvent d'armes à feu, et il existe des preuves que la violence dans les écoles augmente.

Certains observateurs signalent que les statistiques sur les actes criminels avec violence n'appuient pas l'opinion selon laquelle il existe un grave problème à ce sujet en Ontario. D'autres sont d'avis que les actes criminels avec violence reflètent une crise morale au sein de notre société et constituent donc un problème qui ne relève pas des compétences des législateurs. D'autres encore croient que des facteurs économiques sont à l'origine des actes criminels avec violence.

Bien que le comité soit instruit de ces points de vue, il est également sensible à la demande claire de la population, qui souhaite que les gouvernements prennent des mesures immédiates pour régler le problème des actes criminels avec violence. Le comité présente donc, dans le présent rapport, des mesures supplémentaires qu'il juge que le gouvernement peut prendre relativement à la réglementation des munitions et aux initiatives de prévention de la criminalité au niveau des collectivités. Le comité conseille vivement au gouvernement d'accorder une attention immédiate à ces recommandations.

Pendant les délibérations, les membres du comité ont obtenu l'aide de la secrétaire du comité, Donna Bryce, et de Andrew McNaught, du Service de recherches de l'Assemblée législative.

AVANT-PROPOS

En vertu des règlements de l'Assemblée législative, le Comité permanent de l'administration de la justice peut examiner des questions de sa propre initiative et en faire rapport à l'Assemblée législative. Une proposition adoptée par le comité le 16 mai 1994 désignait le contrôle des munitions et les initiatives de prévention de la criminalité au niveau des collectivités comme questions devant faire l'objet d'un examen. Le mandat du comité consistait en particulier à examiner :

a) le rôle que peut jouer le gouvernement de l'Ontario au niveau du contrôle :

- de la vente au détail de munitions,
- de la vente privée de munitions,
- des munitions achetées à l'extérieur de la province ou du pays,

y compris les moyens à la disposition du gouvernement provincial et les modifications possibles que le gouvernement de l'Ontario devrait exhorter le gouvernement fédéral à adopter;

b) les initiatives de prévention de la criminalité au niveau des collectivités, qui sont des exemples de la collaboration requise entre tous les membres de la société dans les collectivités à travers la province.

Pour aider le comité dans ses délibérations, des audiences publiques ont eu lieu à Toronto les 6, 7 et 8 juin 1994. Le comité a entendu des témoins qui avaient été invités à se prononcer et des commentateurs du public en général. Ces témoins étaient entre autres des spécialistes du droit constitutionnel, le chef provincial des préposés aux armes à feu de l'Ontario, des policiers, un procureur de la Couronne, un criminologue et des représentants de tenants de la réglementation des armes à feu, de chasseurs et de victimes d'actes criminels. La liste détaillée des témoins est présentée en annexe.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	3
RÉGLEMENTATION DES MUNITIONS	4
Introduction	4
Questions constitutionnelles	4
Loi sur la réglementation des munitions	6
Définition de munitions	6
Permis de munitions	6
Pénalités	8
Enregistrement des munitions	8
Vente privée de munitions	9
Réglementation des munitions achetées à l'extérieur	10
Recommandations du comité de la province	11
INITIATIVES DE PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS	14

COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT
DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE
MEMBRES SUPPLÉANTS

ROBERT CALLAHAN

BOB FRANKFORD

GORDON MILLS

BOB RUNICMAN

JENNY CARTER

NORM JAMISON

STEVE OWENS

PAUL WESSENGER

COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT
DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

ROSARIO MARCHESE
PRÉSIDENT

MARGARET HARRINGTON
VICE-PRÉSIDENTE

ZANANA AKANDE

BOB CHIARELLI

CHRISTEL HAECK

GARY MALKOWSKI

DAVID TILSON

GILLES BISSON

ALVIN CURLING

CHARLES HARNICK

TIM MURPHY

DAVID WINNINGER

ANDREW MCNAUGHT
Recherchiste

DONNA BRYCE
Greffière du Comité

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent de l'administration de la justice.
Rapport sur le contrôle des munitions et les initiatives de prévention de la criminalité
au niveau des collectivités

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Report on control of ammunition and community-based crime
prevention initiatives.

ISBN 0-7778-3050-7

1. Criminalité—Prévention—Ontario—Participation des citoyens. 2. Armes et munitions.
I. Titre. II. Titre: Report on control of ammunition and community-based crime
prevention initiatives.

HV7431.O57 1994

364.4309713

C94-964046-8F

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable David Warner,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le comité permanent de l'administration de la justice a l'honneur de présenter son rapport sur le contrôle des munitions et les initiatives de prévention de la criminalité au niveau des collectivités et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

Rosario Marchese

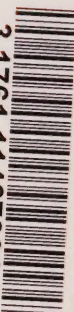
Queen's Park
Juin 1994

Comité Permanent de L'Administration de la Justice

Rapport sur le Contrôle des Munitions
et les Initiatives de Prévention de la Criminalité
au niveau des Collectivités

3^e session, 35^e législature
43 Elizabeth II

3 1761 11467301 5



Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario